

0-799057

На правах рукописи



ДЗАНКИСОВА ИРМА ХАСАНОВНА

**СТАНДАРТЫ В СИСТЕМЕ ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ
РАСХОДОВ БЮДЖЕТА: ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Владикавказ-2012

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Токаев Нох Хасанбиевич.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой экономики и финансов ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет имени Х.М. Бербекова»
Аликаева Мадина Валентиновна;
кандидат экономических наук,
начальник Финансового управления Администрации местного самоуправления г. Владикавказ
Цокв Казбек Викторович.

Ведущая организация: **НОУ ВПО «Кисловодский институт экономики и права»**

Защита состоится «2» ноября 2012 г. в 11.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.248.04 по экономическим наукам при ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова» по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. Электронная версия автореферата размещена в сети Интернет на сайте университета: www.nosu.ru и на сайте Министерства образования и науки Российской Федерации.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим направлять по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46. Диссертационный совет ДМ 212.248.04. Ученому секретарю.

Автореферат разослан «1» октября 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент



НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000609756

И.А. ВЛАДОВА

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время Российская Федерация находится на этапе коренных социально-экономических преобразований, важнейшими направлениями которых выступают инновационный путь развития страны, повышение качества жизни населения, совершенствование бюджетного процесса путем полного внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, увеличение горизонта бюджетного планирования, повышение результативности государственных расходов и улучшение качества и доступности государственных услуг.

Достижение приоритетных социально-экономических задач зависит от активизации новых факторов экономического роста, таких как развитие человеческого потенциала и проведение эффективной политики социального развития, повсеместное распространение инноваций и ускоренное развитие высокотехнологических производств. Важнейшим стратегическим направлением и наиболее значимой сферой интересов государства является социальная политика, тесным образом связанная с типом и уровнем развития общества.

Экономическая ситуация в стране требует концентрации усилий на решение наиболее острых социальных проблем, выработки новых механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих более рациональное и эффективное использование финансовых и материальных ресурсов. Актуальной исследовательской задачей является обоснование социальных обязательств государства с одновременной разработкой подходов и механизма организации адресности социальной помощи, повышение качества государственных и муниципальных услуг, являющиеся ключевыми приоритетными направлениями государственной политики, четко определяемыми на протяжении последних лет в Бюджетных посланиях Президента.

Реформирование социальной политики предполагает использование в практике работы органов государственного управления методов социального планирования, долгосрочных многовариантных экономических прогнозов на основе количественных и качественных федеральных социальных гарантий, социальных стандартов и индикаторов, характеризующих состояние и динамику изменения уровня и качества жизни в увязке с региональными особенностями проведения независимой социальной экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов, экономических проектов, целевых программ.

В этих условиях особое значение и актуальность приобретает дальнейшее исследование вопросов совершенствования и повышения результативности системы планирования социальных расходов бюджетов, внедрения современных методов и инструментов планирования, а также разработки и реализации в практике бюджетного планирования системы социальных стандартов.

Степень разработанности проблемы. Проблемы развития бюджетного планирования в целом, а также основ планирования расходов имеют значительный теоретический и практический интерес. Различные аспекты бюджетного планирования освещены в трудах отечественных ученых: А.М. Александрова, Д.А. Аллахвердяна, М.И. Боголепова, Э.А. Вознесенского, Л.А. Дробозиной, А.Е. Лунева, А.С. Петрова, Б.А. Райзберга, Г.Я. Сокольников, Е.А. Черныш и др.

Важное значение для изучения системы планирования расходов бюджета имеют исследования проблем результативности и эффективности бюд-

жетных расходов, а также внедрения системы бюджетирования ориентированного на результаты, представленные в работах российских ученых: П.В. Акинина, М.В. Аликаевой, А.М. Бабича, Д.А. Бармина, О.В. Врублевской, В.П. Горегляда, Е.Ш. Гонтмахера, А.М. Година, О.В. Гончарук, А.Г. Игудина, Ю.Н. Кадочникова, В.В. Ковалева, О.Ю. Мамедова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М.Сабанти, Н.Х. Токаева, Т.Ш. Тиникашвили, А.В. Улюкаева, Е.В. Шинкарук, С.Д. Шаталова, М.И. Яндиева, Е.Г. Ясина и др.

Проблемные вопросы внедрения новых принципов в процесс бюджетного планирования рассматриваются в работах А.М. Лаврова, А.Л. Кудрина, А.Г. Силуанова и др.

Вопросы развития отраслей социальной сферы, социальной политики, а также анализа существующего состояния в сфере социальной стандартизации нашли разностороннее отражение в работах Г.А. Ахинова, Л.В. Богославцева, В.Н. Бобкова, А.Г. Гилярова, Е.Ш. Гонтмахера, С.С. Галазовой, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, З.Г. Зайнашевой, И.Р. Зариповой, Д.А. Каминова, С.В. Калашникова, С.С. Слепакова, Т.И. Токаевой, А.Д. Узькова и др.

Вместе с тем, несмотря на многочисленные исследования отечественных и зарубежных авторов по данной тематике, необходимо отметить, что в настоящее время недостаточно изучены теоретические и практические аспекты планирования расходов бюджета в условиях реализации бюджетной реформы, а также вопросы управления развитием социальной сферы через систему социальных стандартов и способов их применения в планировании бюджетных расходов. Актуальность и недостаточная разработанность теоретических и методологических положений, а также их высокая практическая значимость обусловили выбор предмета, объекта, цели и задач исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в развитии теоретических, методологических и прикладных подходов к формированию и использованию стандартов в системе планирования социальных расходов бюджета.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения следующих задач:

- провести исследование методологических основ бюджетного планирования и обосновать теоретические характеристики особенностей планирования расходов бюджетов в условиях реформирования бюджетного процесса;
- уточнить сущностное содержание социальных стандартов, применяемых в бюджетной практике;
- исследовать теоретические подходы к оценке социальных стандартов и определить возможности их использования в планировании бюджетных социальных расходов;
- выявить проблемы и возможности применения социальных стандартов в планировании социальных расходов на основе анализа сложившейся практики планирования расходов региональных бюджетов;
- предложить меры по формированию и использованию социальных стандартов в региональном бюджетном процессе и регулировании;
- разработать направления по совершенствованию организации планирования социальных расходов бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Объектом исследования является состояние использования стандартов в системе планирования социальных расходов.

Предметом исследования являются отношения, возникающие и характеризующие проблемы, связанные с разработкой и применением стандартов в бюджетном планировании.

Соответствие темы диссертационного исследования требованиям Паспорта специальностей ВАК (по экономическим наукам). Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.3. Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике; п. 2.5. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют фундаментальные и прикладные научные исследования ведущих российских и зарубежных ученых в области теории и практики социальной стандартизации, бюджетного планирования, социальной политики и экономики социальной сферы.

Инструментарно-методический аппарат исследования составили диалектический метод познания и системный подход, методы научной абстракции, индукции и дедукции, математической статистики, обусловившие комплексное исследование вопросов бюджетного планирования. В ходе исследования использовались монографии и публикации отечественных и зарубежных авторов по проблемам функционирования стандартов и планирования расходов бюджета.

Информационно-эмпирической базой исследования послужили федеральные законодательные акты, указы Президента России, постановления Правительства Российской Федерации, официальные статистические данные и материалы Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства образования РФ, Министерства труда и социальной политики РФ, Федеральной службы государственной статистики, исполнительных и представительных органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований, их официальных сайтов, данные специальной периодической печати, нормативно-правовые акты в области социальной сферы и бюджетного планирования.

Рабочая гипотеза исследования представлена совокупностью выдвигаемых и обосновываемых автором теоретических положений, согласно которым совершенствование планирования социальных расходов бюджета, направленное на повышение их эффективности и результативности, достигается путем разработки и применения социальных стандартов.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. В условиях экономических преобразований, одной из основных целей которых является повышение эффективности расходов бюджета, а также совершенствование системы их планирования, в практику внедряются новые методы и инструменты планирования расходов, отвечающие рыночным условиям. Меняются цели, задачи планирования расходов, его содержание и механизм. Это порождает необходимость расширения понятия системы планирования расходов бюджетов.

2. Разнообразие формулировок и подходов к определению понятия «социальный стандарт» затрудняет его восприятие, вносит сложность и неясность в понимание его сущности, порождая противоречия. Это актуализирует необходимость уточнения определения «социальный стандарт» и выявления наиболее значимых признаков применительно к бюджетной практике.

3. В России осуществляется формирование института социальных стандартов, который должен соответствовать требованиям к уровню предоставляемых социальных услуг, порядку распределения бюджетных расходов и социальным гарантиям государства, что делает необходимым определение роли системы социальных стандартов в бюджетном планировании, его целям и задачам, а также конкретизации функций, выполняемых ими в рыночных условиях.

4. Одним из главных направлений совершенствования управления социальной сферой, повышения качества и уровня жизни населения является развитие и внедрение в бюджетную практику системы социальных стандартов. Следует отметить, что практически во всех субъектах РФ социальной стандартизации в виде определенной системы нет, то есть формируются отдельные стандарты в отраслях социальной сферы, не прослеживается четкая взаимосвязь между натуральными, стоимостными, финансовыми, бюджетными и другими нормами, образующими социальный стандарт, они применяются на практике в бюджетном процессе только в некоторых регионах. Это свидетельствует об отсутствии системности и требует разработки мер по формированию и использованию системы социальных стандартов в процессе бюджетного планирования на региональном уровне.

5. Внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, и среднесрочного планирования бюджетных расходов являются основными подходами к повышению эффективности социальных расходов бюджетов, оптимизации финансовых ресурсов для повышения качества и результативности общественных благ. Бюджеты всех уровней постепенно должны приобрести вид комплексов крупных программ, реализующих стратегические цели и обеспечивающих эффективное использование бюджетных средств, в связи с чем необходима разработка и обоснование предложений по совершенствованию системы планирования социальных расходов бюджета.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке комплекса теоретических положений по обоснованию и применению стандартов в планировании социальных расходов бюджетов и заключается в следующем:

- расширено экономическое содержание понятия «система планирования расходов бюджета» как комплекса методов, инструментов и процедур разработки и формирования объемов бюджетных средств, необходимых для исполнения бюджетных обязательств, учитывающее обоснованную оценку их размера и эффективности использования, что позволило уточнить взаимосвязь бюджетного планирования расходов и бюджетирования, ориентированного на результат;

- уточнено содержание понятия «государственный социальный стандарт» на основе исследований теоретических подходов к его сущности и заключающегося в нормах и правилах, разрабатываемых и устанавливаемых государ-

ством для целей бюджетного планирования и регулирования, отражающих возможный уровень удовлетворения совокупности бюджетных потребностей и характеризующих целевые установки бюджетов в обеспечении социальных гарантий, что нивелирует смысловые расхождения в исследованиях и упрощает определение подходов к формированию социальных стандартов;

- обоснованы необходимость, значение, цель, задачи и функции развития системы социальных стандартов в современных условиях, заключающиеся в том, что социальные стандарты определяют условия развития бюджетов, формируются как нормативно-расчетный объем планируемых бюджетных расходов и целевые бюджетные установки развития социальных процессов в обществе, устанавливающие основные требования к объему и качеству услуг, порядку и условиям их оказания, что позволит повысить эффективность и результативность социальных расходов бюджета;

- разработаны методические положения по формированию и использованию системы социальных стандартов в процессе бюджетного планирования на региональном уровне, заключающиеся в том, что они, как научно разрабатываемые показатели, лежащие в основе определения финансовых нормативов, позволят решить задачу стоимостной оценки бюджетных потребностей региона для обеспечения социального развития и повысят общую бюджетную эффективность;

- разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию системы планирования социальных расходов бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, включающие в себя активизацию разработки и внедрения в процесс планирования бюджетных расходов системы социальных стандартов, которые будут лежать в основе формирования программных социальных расходов, что станет реальной основой для определения показателей эффективности государственной социальной политики и индикатором оценки уровня социальных расходов.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в возможности применения разработанных теоретических положений и практических рекомендаций по применению стандартов в системе планирования социальных расходов бюджета в практике организации бюджетного процесса, в организационно-управленческой деятельности органов власти.

Материалы работы могут найти практическое применение в учебном процессе вузов при подготовке и переподготовке специалистов в области государственных финансов, а также при научно-исследовательской работе по данным аспектам.

Апробация работы. Основопологающие выводы и рекомендации диссертационного исследования доложены, обсуждены и одобрены на научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах, в том числе: «Экономические реформы в России: практика, результаты, проблемы» (Владикавказ, 2000), «Многофакторная основа экономического развития: тенденции, решения, проблемы» (Владикавказ, 2002), «Экономическое развитие: выбор направлений методов осуществления» (Владикавказ, 2003), «Проблемы и пути активизации экономического роста в условиях региона» (Владикавказ 2006), «Факторы стабилизации региональной экономики» (Владикавказ, 2007), «Региональные проблемы экономической науки» (Владикавказ, 2008), «Экономические реформы в России» (Владикавказ, 2010).

Теоретические положения диссертационного исследования используются в учебном процессе ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова» при подготовке и проведении лекций и семинарских занятий по курсам «Бюджетная система Российской Федерации», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Финансы бюджетных учреждений».

Публикации и структура работы. По теме диссертационного исследования опубликовано 13 научных работ общим объемом авторского текста 6,25 п.л., в том числе 3 научные статьи в изданиях, рекомендуемых ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура и последовательность изложения материала в диссертации обусловлены целью и поставленными в данном исследовании задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии. Работа содержит таблицы, схемы, рисунки, диаграммы и формулы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, раскрываются цель и задачи, теоретико-методологические принципы и методы исследования, выявляется научная новизна, излагаются основные положения, выносимые на защиту, освещаются теоретическая и практическая значимость диссертации, ее апробация и внедрение полученных результатов.

В первой главе «Теоретические аспекты применения стандартов в системе планирования социальных расходов бюджетов» исследуются методологические основы организации бюджетного планирования, выявляются особенности планирования расходов бюджета в условиях реформирования бюджетного процесса, раскрывается сущность стандартов, их экономическое содержание и основы их использования в планировании бюджетных расходов.

Диссертационное исследование показывает, что чаще всего бюджетное планирование рассматривается как один из этапов бюджетного процесса наряду с бюджетным прогнозированием (разработка прогноза экономического развития государства), исполнением бюджетного плана, контролем бюджета (финансовый аудит и аудит эффективности управления бюджетом), анализом бюджета (сравнение бюджетного плана с отчетом об исполнении бюджета, анализ полученных результатов). На наш взгляд, такая точка зрения сужает понятие бюджетного планирования до разработки и утверждения плановых показателей.

Сущность планирования в целом заключается в особом свойстве средств, способов и приемов воздействия на бюджетные отношения, и в этом качестве планирование предстает как метод управления бюджетным процессом. Специфика этого метода проявляется на всех стадиях управленческого цикла, включая стадию исполнения управленческих решений (плановых актов). При ограничении бюджетного планирования планово устанавливающей деятельностью оно из метода управления превращается в его стадию, что противоречит сущности рассматриваемого понятия. В этом контексте представляется, что бюджетное планирование является важнейшей составной частью финансового

планирования, подчиненная требованиям финансовой политики государства. Это процесс формирования размеров бюджетных средств, которые можно мобилизовать в качестве доходов, финансирования расходов, привлечения и погашения бюджетных заимствований.

В то же время целью бюджетного планирования в современных условиях является разработка и обоснование оптимальных путей развития бюджета на основе сложившихся тенденций и конкретных социально-экономических условий, а также перспективных оценок возможностей и эффективности бюджетных решений путем внесения предложений по его укреплению.

В диссертации раскрыто, что важнейшим направлением совершенствования бюджетного планирования в России явилось расширение его границ с включением в него бюджетных проектировок, выходящих за пределы очередного финансового года и отражающих основные направления бюджетной политики на среднесрочную перспективу. Это находит выражение в подготовке перспективных финансовых планов и переходе к среднесрочным (трехлетним) бюджетам.

В современных условиях реформирование бюджетного процесса в России предусматривает переход к преимущественно программно-целевым методам бюджетного планирования, а также переход к бюджетированию, ориентированному на результат, в рамках среднесрочного бюджетного планирования.

Планирование бюджетных расходов является составной частью бюджетного планирования и представляет собой, с одной стороны, деятельность органов власти по определению объемов использования бюджетных средств, распределению их по направлениям использования в соответствии с расходными обязательствами соответствующего уровня власти, принятыми исходя из приоритетов социально-экономического развития страны и проводимой бюджетной политики на основе адекватной и обоснованной оценки объемов бюджетных средств, необходимых органам власти для выполнения возложенных на них функций. С другой стороны – это совокупность методов и средств разработки бюджетных показателей, позволяющих выбрать из множества возможных вариантов использования финансовых ресурсов наилучший, обеспечивающий наиболее эффективное размещение бюджетных средств.

На наш взгляд, построение эффективной системы управления бюджетными средствами требует наличия методологии планирования расходов бюджета, которая должна учитывать современные экономические условия, особенности организации и деятельности органов власти, порядок их взаимодействия, обеспечивать системную взаимосвязь планирования расходов бюджета с другими элементами управления бюджетом. Необходимо полнее учитывать, что в современных условиях расходы являются важным инструментом государственного регулирования социально-экономического развития, в связи с этим планирование расходов бюджета следует рассматривать как единство планирования расходных обязательств и планирования бюджетных ассигнований, что по-новому раскрывает содержание задач планирования и обуславливает появление новых возлагаемых на него функций.

В процессе планирования расходных обязательств осуществляется определение направлений и форм использования бюджетных средств в целях реализации государственной политики. В этом случае планирование расходов бюд-

жета предполагает: оценку потребности в финансировании выбранных приоритетов государственного развития, оценку вклада соответствующих расходов бюджета в решение задач социально-экономического развития территории, анализ возможностей государства (органов власти) обеспечить стабильное и достаточное финансирование принятых решений (расходных обязательств), выбор наиболее подходящих в конкретных условиях форм финансирования расходов бюджета.

Особенностью планирования расходов бюджета становится его ориентация на выбор оптимального варианта распределения бюджетных средств между решаемыми задачами социально-экономического развития. Ограниченность финансовых ресурсов и потребность в связи с этим в эффективном использовании бюджетных средств ставит перед планированием расходов бюджета задачу по определению направлений и форм расходов бюджета, предполагающих наличие достижимых результатов.

В диссертации аргументировано, что в процессе планирования расходов бюджета определяются ориентиры бюджетной политики, обусловленные целями и задачами социально-экономического развития страны. Определение этих ориентиров осуществляется с помощью инструментов планирования расходов бюджета, каждый из которых выполняет специфические функции и имеет особое значение в выработке государственной политики. Основными инструментами планирования расходов бюджета являются документы, составляемые в рамках бюджетного планирования, отражающие количественные параметры бюджетной политики и используемые для принятия управленческих решений. Таковыми являются среднесрочный (долгосрочный) финансовый план и сводный финансовый баланс. Это обуславливает необходимость применения на уровне субъектов бюджетного планирования программных инструментов планирования расходов бюджета, позволяющих установить взаимосвязь между используемыми бюджетными средствами и результатами деятельности органов власти. Суть изменений в планировании расходов заключается в том, что вместо составления бюджета «от достигнутого» в бюджетную практику внедряется программный подход к планированию.

Планирование расходов бюджета, ориентированное на результат, внедряемое в бюджетную практику в современных условиях, основывается на использовании программно-целевого метода планирования. Программно-целевое планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов мероприятий, осуществляемых органами власти. Основными чертами, характеризующими данный метод планирования, являются: целеполагание, формирование функциональной системы действий, принцип целевого распределения.

Проведенное исследование показало, что в связи с преобразованиями, осуществляемыми в настоящее время в России в области бюджетного планирования, произошли изменения в организации, принципах и методах планирования расходов бюджета. Это непосредственным образом отразилось на экономическом содержании и сущности понятия системы планирования расходов. На наш взгляд, в современных условиях *система планирования расходов бюджета представляет собой комплекс методов, инструментов и процедур разра-*

ботки и формирования объемов бюджетных средств, необходимых для исполнения бюджетных обязательств, с учетом обоснованной оценки их размера, эффективности направлений их использования и общественной значимости ожидаемых, непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств.

Диссертационное исследование показало, что метод бюджетирования, ориентированного на результат, призван обеспечить распределение бюджетных ресурсов одновременно по целям, задачам и функциям государства. Это указывает на то, что все они должны быть четко определены на ряд лет и легитимны. Этот метод позволяет более гибко подходить к указанным целям, задачам и функциям, учитывая приоритеты государственной экономической и бюджетной политики, а также общественную значимость результатов использования бюджетных средств. При этом результаты, на которые ориентируется бюджетирование, могут быть разные: «ожидаемые непосредственные» и «конечные».

В диссертации выявлено, что сложно определить и контролировать конечный социальный результат бюджетирования, так как он может проявиться в долгосрочном периоде и зависеть от множества других факторов. Трудно оценить и конечные результаты программы в чистом виде, без учета воздействия внешних факторов. В этой связи надо полнее учитывать, что оценки социальной и экономической эффективности деятельности министерства или ведомства (субъектов бюджетного планирования) служат основой для определения объема бюджетных ассигнований на следующий год. Если установленные в программе цели или критерии не достигнуты и индикаторы результативности деятельности министерства не соответствуют заранее установленным, то его финансирование сокращается или досрочно прекращается. Таким образом, метод бюджетирования, ориентированного на конечный результат, позволяет более эффективно распределять бюджетные средства между приоритетными направлениями государственной политики благодаря получению адекватной информации о результатах реализации программ, большей их прозрачностью, снижению риска принятия нерациональных решений.

В диссертации раскрыто, что особую роль в современной социальной политике должен играть заявительный принцип, когда каждый гражданин, оценивая свое социальное положение и формально подтверждая его, может рассчитывать на получение от государства определенных услуг на льготной или бесплатной основе. Однако следует отметить, что сфера применения такого порядка должна быть ограничена. Следующие принципы – это бесплатность и доступность предоставления социальных услуг, без четкого разграничения которых невозможно полное осуществление реформ в области образования, здравоохранения.

Особо важной является проблема конкретизации социальных гарантий с учетом их экономического наполнения. Необходимо сформировать определенные экономические основы выполнения государством своих социальных гарантий, что обуславливается ограниченностью финансовых ресурсов и постановкой вопроса об их оптимальном использовании. Достаточно универсальным решением этого вопроса, на наш взгляд, является использование бюджетно-налогового механизма, позволяющего обеспечить социальные гарантии. В отличие от обеспечения экономических основ конкретизация социальных

гарантий является достаточно сложной проблемой, которая заключается в том, что социальные гарантии, хотя и позволяют обозначить основные параметры социальной функции государства, зачастую представляют собой общие направления социальной функции без четкого экономического выражения. В связи с этим возникает необходимость еще одного звена, для того чтобы социальная функция государства через социальные гарантии выполнялась в отношении заданного объекта – общества, заинтересованного в социальном развитии. В качестве такого промежуточного звена, по нашему мнению, выступает система социальных стандартов, в которых находят практическое воплощение социальные гарантии.

Переходя к истолкованию содержания понятия «социальный стандарт» следует подчеркнуть, что существуют различные точки зрения по определению данного понятия. Так, по мнению ряда авторов, в основе понятия «социальный стандарт» лежит совокупность требований, предъявляемых обществом к уровню и качеству жизни, и в самом общем виде оно характеризует сложившийся уровень потребления тех или иных благ, который признается большинством населения или представителей той или иной общественной группы людей приемлемым (нормальным) для себя. Социальный стандарт может рассматриваться как целевой ориентир в практике государственного управления процессами экономического и социального развития. Такой подход позволяет определять и ресурсы и меры, необходимые для достижения определенного уровня обеспеченности и удовлетворения потребностей населения.

Иной позиции придерживаются другие авторы, которые понимают под социальными стандартами устанавливаемые государством нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан, а также порядок предоставления этих прав.

В нашей аргументации социальный стандарт представляет собой нормы, правила, разработанные на основе согласия по существенным вопросам социальной политики между большинством заинтересованных сторон, отражающие уровень удовлетворения совокупности социальных потребностей населения, утвержденные соответствующим органом. Социальный стандарт рассматривается как нормативный документ, характеризующий целевые установки развития социальных процессов в обществе, устанавливающий основные требования к объему и качеству услуг (медицинских, образовательных, социально-культурных, жилищно-коммунальных и др.), порядку и условиям их оказания и выраженный социальными нормами и нормативами.

В экономической литературе кроме понятия «социальные стандарты» имеются понятия «минимальные социальные стандарты» или «минимальные государственные социальные стандарты», в определении содержания которых также имеются существенные различия. На наш взгляд, определения минимальных государственных социальных стандартов, которые ранее были зафиксированы в ряде законодательных и нормативных документов, имеют определенные недостатки, заключающиеся в том, что практически не ясна природа проявления и применения стандартов. В одном из часто встречающихся определений делается упор на бесплатность предоставляемых социальных услуг, однако необходимо учесть, что некоторые услуги, в том числе в сфере ЖКХ, здравоохранения, являются частично платными. Определение, содержавшее-

ся в Бюджетном кодексе, также имеет ряд принципиальных недостатков. Так, минимальные государственные социальные стандарты рассматриваются как «государственные услуги», а к категории услуг, например, нельзя отнести заработную плату, пенсии, минимально допустимый уровень которых гарантируется государством, а на их основе формируются другие виды доходов (пособия, стипендии и пр.).

Несмотря на различные походы к пониманию минимального социального стандарта, можно выделить несколько общих позиций, в том числе, что они фиксируют уровень удовлетворения социальных потребностей населения, который может быть гарантирован государством на современном этапе его развития; социальные гарантии, выражаемые минимальными социальными стандартами, должны быть общедоступными и бесплатными; они реализуются за счет бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и устанавливаются законом или в соответствии с законом.

В связи с этим нами предлагается следующее определение государственных социальных стандартов. *Государственные социальные стандарты представляют собой строго установленные законодательством, единые на всей территории государства, требования к уровню, объему и качеству социальных услуг и гарантий, предоставляемых государством на безвозвратной, безвозмездной и льготируемой основе для обеспечения реализации установленных в Конституции РФ социальных гарантий и прав граждан, за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы России.*

Важно учитывать, что роль социальной стандартизации сводится к созданию нормативного обеспечения путем введения стандартизированной терминологии, классификаций, форм предоставления первичной информации, требований к социальным услугам. При этом социальную стандартизацию следует рассматривать как один из сервисных видов деятельности по отношению к экономике и социальной сфере общества, а основными целями процесса социальной стандартизации являются: обеспечение в полном объеме равнодоступных и качественных социальных услуг для различных категорий населения в соответствии с достижениями науки, развитием отраслей социальной сферы, практическим отечественным и зарубежным опытом, потребностями населения; обеспечение взаимоувязки систем стандартизации, лицензирования, сертификации и контроля качества в области социального обслуживания населения; использование социальных стандартов при формировании и исполнении бюджетов разных уровней.

В качестве задач социальной стандартизации можно выделить следующие:

- совершенствование механизма реализации основных конституционных прав, гарантированных гражданам;
- удовлетворение важнейших потребностей человека;
- сохранение единого социального пространства страны на основе выравнивания условий доступности потребления материальных благ и услуг в различных регионах России;
- повышение обоснованности формирования бюджетов, в первую очередь на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социальной политики;

- установление эффективного взаимодействия между всеми участниками системы социального обслуживания населения;
- установление оптимальных, научно обоснованных требований к объему, характеристике и качеству социальных услуг;
- нормативно-техническое обеспечение контроля качества, сертификации социальных услуг, лицензирования деятельности субъектов, участвующих в процессе социального обслуживания.

На наш взгляд, социальные стандарты в современных условиях должны выполнять следующие функции:

- в полном объеме использоваться в целеполагании социальной политики;
- являться регламентированными величинами, фиксированными в тех или иных документах;
- выступать своего рода образцом, руководящим началом в практической деятельности органов управления.

В условиях низких темпов экономического развития социальные гарантии государства, скорее всего, будут выполнены хотя бы на минимальном уровне. Тогда социальные стандарты обеспечат соответствие социальных обязательств государства с его бюджетными возможностями на разных уровнях государственного управления для федеративной республики. Другая позиция заключается в том, что само понятие «стандарт» уже является неким минимумом, ниже которого сущность стандарта девальвируется. На наш взгляд, в современных условиях более целесообразной и правильной является вторая позиция и необходимо применять понятие «социальные стандарты», так как в его основе уже содержится определенный размер социальных гарантий, которые государство обязано предоставить. В этих целях необходимо: во-первых, правовая основа социальной стандартизации, конкретные правовые документы, задающие рамочные основы социальных стандартов, описывающие, регламентирующие и регулирующие их формирование и научно разработанные нормы и финансовые нормативы по тем или иным социальным услугам и т.п. Во-вторых, экономическая основа стандартов предоставления социальных услуг, которая включает в себя достаточные средства бюджетной системы. Реальное функционирование социальных стандартов может быть обеспечено только при наличии у государства необходимых финансовых ресурсов. В этой связи особо важным является оценка ресурсной базы социальной стандартизации. В-третьих, научно разработанные натуральные (социальные) нормы и нормативы в сфере доходов и предоставления социально значимых услуг. В-четвертых, финансовые нормы и нормативы. Финансовые нормы, как уже отмечалось, представляют собой стоимостное выражение тех научно разработанных норм, которые используются для предоставления социальных услуг.

Во второй главе «Анализ организации планирования расходов бюджета и применения социальных стандартов на региональном уровне» проводится комплексный анализ состояния нормативно-правовой базы формирования и функционирования социальных стандартов, практики их использования в бюджетном планировании в регионах, выявлены проблемы применения стандартов в региональном бюджетном планировании, осуществлен анализ практики применения программно-целевого метода в формировании расходов бюджета на уровне субъекта Российской Федерации.

Диссертационное исследование показывает, что, несмотря на существенные улучшения правового регулирования социальных обязательств государства, в настоящее время должное законодательство по социальным стандартам в целом отсутствует. Более того, понятие социальных стандартов постепенно было выведено из Бюджетного кодекса и других законодательных актов, регулирующих бюджетные отношения. Реализация социальных стандартов частично осуществляется через отраслевые и ведомственные законодательные акты об образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и другие. Нет законодательно утвержденной системы государственных социальных стандартов.

Из всех элементов, необходимых для действенного фактического функционирования системы социальных стандартов и выполнения ею своей роли, о которых говорилось выше, в настоящее время на федеральном уровне можно с определенной долей условности говорить о наличии только двух компонентов (экономические основы, представляющие собой бюджетно-налоговый механизм, и социальные нормативы), да и то в недоработанном виде.

В условиях реализации бюджетной реформы, совершенствования организации бюджетного процесса, перехода на качественно новый уровень бюджетного планирования формирование четкой законодательной основы функционирования системы социальных стандартов приобретает особую актуальность. Основополагающее значение для формирования государственной социальной стандартизации будет иметь дальнейшая разработка и введение в действие качественного и работающего Федерального закона «О государственных социальных стандартах в РФ», над проектом которого продолжает работать Правительство РФ.

Одной из главных проблем в этой области является отсутствие единой правовой базы и общих методических принципов организации системы социальных стандартов уровня и качества жизни населения на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, на муниципальном уровне, которая могла бы в дальнейшем служить реальной основой для определения показателей эффективности социальной политики в Российской Федерации.

Рассматривая процессы разработки и внедрения социальных стандартов в бюджетную практику в РСО-Алания и других регионах страны необходимо отметить, что практически во всех субъектах РФ, кроме Республики Татарстан, социальной стандартизации в виде определенной системы нет.

Так, анализ, проведенный в диссертационном исследовании, показал, что социальные стандарты и нормы в той или иной степени в РСО-Алания сформированы в области доходов, а также частично с определенной долей условности в образовании, здравоохранении, социальной политике. Например, одним из важнейших социальных нормативов в РСО – Алания, который необходим для оценки уровня жизни населения при разработке и реализации социальных программ, выявления малообеспеченных граждан в целях оказания им государственной адресной социальной помощи, формирования бюджета республики является прожиточный минимум. За период 2005 – 2011 гг. величина прожиточного минимума на территории РСО-Алания возросла на 3028 руб., тогда как размер прожиточного минимума в целом по России увеличился на 2138 рублей. Размер прожиточного минимума в республике ниже размера прожиточного минимума, установленного на федеральном уровне, и является од-

ним из самых низких среди всех регионов России. В 2005 году его величина составляла 2067 руб. в месяц (68,5% от общероссийского), тогда как по России 3018 руб., в 2011 году 5095 руб., что на 1274 руб. ниже показателя по РФ и соответствует 80,0% его размера в целом по стране.

Следует отметить, что в последние годы имеет место снижение темпа роста прожиточного минимума как в РСО-Алания, так и в Российской Федерации. Так, если в 2008 году размер прожиточного минимума в РСО – Алания по сравнению с предыдущим периодом возрос на 19,7%, то в 2011 году – лишь на 12,4% по сравнению с показателем 2010 года. В целом по России наибольший рост размера прожиточного минимума наблюдался в 2008 году. В 2011 году его рост составил 12,0% уровня 2010 года (таблица 1).

Таблица 1

Динамика величины прожиточного минимума и среднедушевых доходов населения в Российской Федерации и Республике Северная Осетия – Алания в 2005 – 2011 гг.*

Наименование показателя	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
В целом по Российской Федерации							
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения) в руб. в месяц	3018	3422	3847	4593	5153	5688	6369
Темп роста величины прожиточного минимума (в среднем на душу населения) в %% к предыдущему году	111,3	113,4	112,4	119,4	112,2	110,4	112,0
Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения субъекта)	17,7	15,2	13,3	13,4	13,0	12,6	12,8
Среднедушевые денежные доходы населения (в рублях в месяц)	8112	10196	12603	14948	17009	18881	20459
Соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума, %%	268,8	298,0	327,6	325,5	330,1	331,9	321,2
Соотношение МРОТ с величиной прожиточного минимума, %%	22,0	27,5	48,4	78,8	72,7	62,0	72,4
Соотношение среднего размера назначенных пенсий с величиной прожиточного минимума, %%	84,1	83,0	95,7	98,9	119,9	139,8	132,1
В Республике Северная Осетия – Алания							
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения) в рублях в месяц	2067	2610	2908	3480	3931	4534	5095
Темп роста величины прожиточного минимума (в среднем на душу населения) в %% к предыдущему году	114,9	126,3	111,4	119,7	113,0	115,3	112,4
Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения субъекта)	16,8	16,3	12,9	11,9	13,7	10,4	9,5
Среднедушевые денежные доходы населения (в рублях в месяц)	4690	6027	7872	9980	10125	13228	15792
Соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума, %%	226,9	230,9	270,7	286,8	257,6	291,7	309,9
Соотношение МРОТ с величиной прожиточного минимума, %%	34,8	42,1	44,7	66,1	110,1	95,5	90,5
Соотношение среднего размера назначенных пенсий с величиной прожиточного минимума, %%	142,1	121,4	136,8	141,3	176,0	175,0	146,4

*Таблица составлена автором на основании данных Федеральной службы государственной статистики.

Вторым стандартом в области доходов населения является минимальный размер оплаты труда, который устанавливается на всей территории РФ и применяется для регулирования оплаты труда и определения размеров ряда социальных пособий и налогов, сборов и штрафов. Основой для установления минимального размера оплаты труда является величина прожиточного минимума, т.е. стоимостной оценки потребительской корзины.

В целом минимальный размер оплаты труда с 2000 года Правительство РФ пересматривало 11 раз. Последнее увеличение имело место в июне 2011 года на 281 руб. В целом за период 2000 – 2012 гг. МРОТ увеличился с 132 рублей до 4611 рублей. Правительство РФ неоднократно делало попытки приблизить минимальный размер оплаты труда к размеру прожиточного минимума. Однако в настоящее время минимальный размер оплаты труда ниже величины прожиточного минимума. Тем не менее, если в 2005 году МРОТ составлял лишь 22,0%, то в 2011 году – 72,4% прожиточного минимума, при этом наилучшее соотношение наблюдалось в 2008 году, когда МРОТ составлял 78,8% величины прожиточного минимума.

Рассматривая ситуацию в РСО – Алания, следует отметить, что здесь соотношения МРОТ и прожиточного минимума выше, чем по России. В 2005 году в республике МРОТ составлял 34,8% региональной величины прожиточного уровня, в 2009 году он даже превысил размер прожиточного уровня. С 2010 года наблюдается увеличение разрыва между размером МРОТ и прожиточного минимума – в 2010 году МРОТ составлял 95,5%, а в 2011 году – 90,5% от прожиточного уровня.

В РСО-Алания среднедушевые денежные доходы населения возросли с 4690 руб. в месяц в 2005 году до 15792 руб. – в 2011 году, но значительная часть населения находится за порогом бедности. В 2011 году численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума составляла около 70000 человек или 9,5% общей численности населения республики. Тем не менее, за исследуемый период наблюдается сокращение числа такой категории населения с 16,8% до 9,5%. Несмотря на положительную тенденцию улучшения показателей уровня доходов населения и повышения таких социальных стандартов, как прожиточный минимум и минимальный размер оплаты труда, на наш взгляд, это не отражает реальной ситуации в этом вопросе, так как темп роста цен и тарифов, который мы наблюдаем на протяжении последних лет, гораздо значительнее, чем увеличение размеров вышеуказанных стандартов.

На наш взгляд, целесообразно исследовать содержание и методику определения этих стандартов. В этой связи является важным проведение анализа структуры прожиточного минимума. Проведенный в работе анализ показывает, что имеют место две основные тенденции в динамике составляющих прожиточного минимума: снижение затрат на питание и непродовольственные товары и рост оплаты услуг. Так, доля продуктов питания в структуре прожиточного минимума в целом по РФ снизилась с 51,6% в 2000 году на 15,3 п.п., составив в 2011 году 36,4%. Доля непродовольственных товаров сократилась на 8,8 п.п., с 24,9% в 2000 году до 16,1% в 2011 году. Противоположная тенденция наблюдается с долей услуг в общем объеме прожиточного минимума. В 2011 году доля услуг увеличилась почти в 2,5 раза по сравнению с 2000 годом, составив 40,6% от прожиточного минимума.

Обеспечение прожиточного минимума в период экономических преобразований связано с региональными аспектами проблемы бедности. Исследование региональных аспектов проблемы бедности показывает, что она в настоящее время является крайне важной для всех регионов, входящих в РФ. Отметим, что в 2004 году были внесены изменения в существующий порядок определения прожиточного минимума. Так как величина прожиточного минимума в субъектах РФ определяется в порядке, установленном региональными органами власти, он ставится в зависимость от имеющихся у субъекта финансовых ресурсов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что федеральный центр перестает нести ответственность за величину прожиточного минимума, устанавливаемую в регионах. Вместе с тем установлено, что если у региона минимальный прожиточный минимум меньше, чем федеральный, то, по закону, должны быть выделены дополнительные денежные средства из федерального бюджета. Эта ситуация приводит к тому, что ряд регионов устанавливает минимально возможную величину прожиточного минимума, в том числе и для пенсионеров, для того чтобы не лишаться такого источника, как федеральные дотации и не осуществлять эти расходы за счет собственных средств. Это приводит к искажению реальной картины уровня доходов населения регионов России, и прожиточный минимум перестает играть роль социального стандарта, от величины которого зависит размер МРОТ и других социальных выплат, а, следовательно, в итоге искажаются показатели, используемые при планировании расходов бюджета.

Одной из основных причин того, что прожиточный минимум не выполняет как социальный стандарт своей функции и возложенную на него роль, является несовершенство методики его определения. В соответствии с действующей методикой расчета прожиточного минимума размер потребительской корзины определяется нормативным размером продуктового набора, набором непродовольственных товаров, перечнем услуг и соответствующими ценами на эти продукты, товары и услуги. В данном контексте необходимо отметить, что состав и объем потребительской корзины, действующий в настоящее время, не изменился по сравнению с составом потребительской корзины 2006 года. В неё входят 83 наименования товаров и услуг, необходимых человеку в среднем за год, тогда как в 1992 году в неё входило около 156 наименований товаров и услуг.

Диссертационное исследование показывает, что в настоящее время формирование социальных стандартов в регионах носит частичный, не комплексный характер. Практически везде идет речь об отдельных направлениях социальной стандартизации. В большинстве случаев в регионах формируются не системы социальных стандартов, а отдельные социальные стандарты в отдельных отраслях социальной сферы. Следует также отметить, что во всех регионах России имеет место один серьезный аспект системности – недостаточная взаимосвязь между натуральными, стоимостными, финансовыми, бюджетными и другими нормами, образующими социальный стандарт.

Проведенный анализ формирования социальных стандартов на региональном уровне показывает, что процессы социальной стандартизации, проходящие в настоящий момент в российских регионах, хотя и сопровождаются рядом системных проблем, тем не менее, частично основаны на нормативном подходе, являющимся фундаментальным принципом социальных стандартов как института. При этом в той или иной степени происходит формирование как

социальных норм и нормативов, так и финансовых нормативов, выражающих стоимостную оценку последних, что необходимо для расчета минимальной бюджетной обеспеченности населения социально значимыми услугами на основе нормативного подхода.

На уровне отдельных регионов сложившиеся региональные механизмы социальных стандартов уже применяются на практике в бюджетном процессе. Они являются частью соответствующей региональной нормативно-правовой базы при подготовке регионального бюджета, включая межбюджетные отношения по предоставлению трансфертов муниципальным образованиям в составе региона. Это обусловлено законодательно закрепленным порядком по формированию минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с участием бюджета региона, на территории которого находится конкретное муниципальное образование. В то же время считаем, что в условиях введения в бюджетный процесс бюджетирования, ориентированного на результат, и перехода на программно-целевые методы и среднесрочное планирование, крайне важным является разработка и утверждение на законодательном уровне системы социальных стандартов, как основы выполнения государством своих конституционных обязанностей. В этой связи становится актуальной необходимость взаимодействия органов власти всех уровней и органов местного самоуправления, органов финансового контроля, научных и общественных организаций с целью разработки социальных стандартов и нормативов, а также создания и утверждения системы государственных социальных стандартов.

В диссертационном исследовании проведен анализ применения программного метода в формировании региональных бюджетов на примере РСО – Алалия. Проведенное исследование программной составляющей расходов регионального бюджета на примере РСО – Алалия показало, что в рамках действующей практики бюджетного планирования в рамках республиканских целевых программ осуществляется лишь 3,5% - 3,8% общего объема расходов консолидированного бюджета РСО – Алалия.

Таблица 2

Показатели по реализации федеральных и республиканских целевых программ в РСО – Алалия в 2008-2011 гг.*

Наименование показателя	2008	2009	2010	2011
Количество федеральных программ	18	19	21	18
Уровень фактического освоения выделенных средств по федеральным программам (млн.руб.)	3890,1	3021,7	2605,2	5701,9
Доля средств республиканского и местных бюджетов в общем объеме средств по федеральным программам (%)	14,5	15,4	12,5	5,5
Количество действующих республиканских программ	26	42	45	43
Количество финансируемых программ	23	38	42	40
Объем финансирования республиканских программ (млн.руб.)	580,0	521,0	682,7	780,2
Доля средств республиканских программ в общем объеме расходов бюджета (%)	3,5	3,5	3,8	3,8

*Таблица составлена автором на основании данных Министерства экономического развития Республики Северная Осетия – Алалия.

Наибольшую долю программное финансирование занимает в области развития физкультуры и спорта республики. Динамика этого показателя следующая: в 2008 г. – 58,0%, в 2009 г. – 62,4%, в 2010 г. – 64,5%, в 2011 г. – 61,5%. Повышается роль программного финансирования в сельском хозяйстве республики, если в 2008 г. доля расходов по соответствующим региональным программам составляла 6,8%, то в 2011 г. – 9,7%. Значителен удельный вес программных затрат также в области охраны окружающей среды – 15,1% расходов бюджета республики. В меньшей степени включены в целевые программы расходы республиканского бюджета, связанные с социальной защитой населения, здравоохранением, образованием.

Тем не менее, в целом социальные программы занимают преобладающую долю в республиканских целевых программах, при этом наблюдается значительное увеличение как количества, так и удельного веса в общем объеме финансирования региональных программ. С 2008 по 2011 гг. их доля увеличилась на 25,5%, а в 2011 году финансирование мероприятий республиканских социальных программ составило 76,6% общего объема финансирования программ. Следует отметить, что по некоторым программам финансирование из республиканского бюджета так и не было открыто.

В диссертации обоснована необходимость разработки предложений по внедрению программно-целевых принципов планирования в бюджетную практику региона, выработки мер, направленных на повышение эффективности реализации программных мероприятий; проведение экспертизы региональных целевых программ на соответствие программных целей и задач основным приоритетам социально-экономического развития регионов и на соответствие программных мероприятий устанавливаемым целям и задачам.

В третьей главе «Основные направления совершенствования использования стандартов в системе планирования социальных расходов бюджетов регионов» разработаны рекомендации по формированию и использованию системы социальных стандартов на региональном уровне, выявлены проблемы и направления совершенствования системы планирования социальных расходов бюджета в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Следует подчеркнуть, что необходимым условием для формирования модели социальной стандартизации в РФ, как уже отмечалось, должно стать применение системного подхода при построении общероссийской системы социальных стандартов. От того, насколько качественно разработана система социальных стандартов на всех уровнях бюджетной системы и как социальные стандарты встроены в общую систему управления социальным развитием зависит эффективность социальных стандартов как института управления социальным развитием. В диссертации сделан вывод, что повышение качества социальной стандартизации возможно только при применении системного подхода к ее организации и функционированию. При этом функционирование системы социальных стандартов зависит от действия взаимосвязанных факторов, таких как нормативно-правовая база в сфере социальной стандартизации, экономические основы социальной стандартизации, направленность российской социальной политики, демографическое положение и др.

На наш взгляд, на первом этапе формирования системы социальных стандартов необходимо четко определить общую цель функционирования систе-

мы социальных стандартов. Далее в соответствии с этой целью должны быть определены рекомендации относительно формирования основ российской системы социальной стандартизации с учетом внешних и системных факторов, от которых в целом зависит ее функционирование.

В качестве организационно-управленческой цели нами предлагается установить *разработку системы организационно-управленческих мероприятий и механизмов управления социальной сферой и социальным развитием, формируемых на основе социальных стандартов, которые обеспечат практическую реализацию социальных гарантий, установленных в Конституции России*. Это позволит соединить необходимые параметры для формирования российской модели социальной стандартизации и выстроить общую систему элементов, необходимых для полного и эффективного функционирования всей модели.

Первостепенным также является определение общей схемы социальной стандартизации по уровням бюджетной системы, что связано с двумя аспектами: с ресурсами, необходимыми для выполнения тем или иным уровнем бюджетной системы, соответствующих расходных обязательств с учетом принятого на себя стандарта предоставления социальной услуги и возможностью наиболее эффективно обеспечить предоставление конкретной социальной услуги.

В настоящее время существует значительная дифференциация социального пространства по субъектам РФ. Это указывает на обязательное участие федерального центра в процессах социальной стандартизации для общей координации действий регионов в этой сфере. В ином случае, если социальные стандарты в отдельных регионах вообще не будут введены, может произойти еще большая дифференциация российских регионов по уровню жизни. При этом, безусловно, введение социальных стандартов на региональном уровне зависит от создания устойчивых экономических основ для выполнения регионами принятых социальных стандартов, то есть, конкретно от налоговой базы, обеспечиваемой реальным сектором экономики в каждом регионе России. Вместе с тем федеральный центр по определенным объективным причинам не сможет обеспечить выполнение единых федеральных социальных стандартов во всех российских регионах, что указывает на необходимость разграничения полномочий федерального центра, региональных и местных органов власти в сфере социальной стандартизации.

На наш взгляд, было бы целесообразно следующее разграничение полномочий в сфере социальной стандартизации. *Федеральный центр* должен нести ответственность по социальным стандартам в сфере доходов, таких как прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда. То есть федеральный центр берет на себя обязательства обеспечить относительно равный уровень минимального дохода на всей территории Российской Федерации. При этом необходима серьезная доработка методики определения этих социальных стандартов. Кроме того на федеральном уровне следует разработать единую методику расчета размера денежных выплат пособий гражданам с доходами ниже прожиточного минимума с учетом особенностей конкретных федеральных округов и регионов. При этом субъект РФ будет обязан следовать единым правилам расчета и начисления пособия, используя поправочные коэффициенты, отражающие региональные особенности. Федеральный центр должен обеспечить формирование законодательных основ функционирования системы

социальных стандартов в России. Для этого необходимо продолжить работу над разработкой рамочного федерального закона о социальных стандартах, который задаст основные параметры социальной стандартизации, установит базовый набор социальных услуг, предоставление которых обязательно в каждом регионе, а также задаст рамки их основных параметров.

В рамках конкретных регионов должны формироваться стандарты в сфере социальных услуг. Предметом ведения региональных органов власти должно быть определение количественных и качественных параметров базовых социальных услуг, установленных на федеральном уровне. Таким образом, социальная политика на территории РФ будет проводиться на основе единых социальных стандартов, которые одновременно будут учитывать региональную специфику.

Непосредственная организация выплат, связанных с обеспечением населения минимумом доходов, должна быть возложена на муниципалитеты, которые будут получать финансовые ресурсы через региональные бюджеты, а те, в свою очередь, из федерального, то есть канал поступления средств и движение денежных средств из федерального бюджета на местный уровень бюджетной системы, уже существующие в настоящее время, могут быть использованы и при обеспечении населения минимумом дохода. Кроме того одним из полномочий муниципалитетов должно стать введение муниципальных социальных стандартов в дополнение к региональным стандартам. Однако этот процесс будет реально возможен при наличии достаточного уровня собственной доходной базы этих бюджетов.

Другим не менее значимым элементом в системе социальных стандартов, которая будет сформирована в России, являются экономические основы, необходимые для ресурсного наполнения социальных стандартов. В связи с этим необходимо осуществление конкретных действий, связанных с увеличением доли собственных налоговых доходов региональных бюджетов, с учетом того обстоятельства, что общероссийская система социальных стандартов должна быть сформирована как система региональных моделей социальных стандартов на базе рамочных положений на федеральном уровне.

Муниципальные образования, являясь непосредственными организаторами предоставления социальных услуг гражданам за счет объектов муниципальной социальной инфраструктуры, должны играть более активную роль в сфере социальной стандартизации, что должно быть подкреплено соответствующими источниками дохода.

На региональном уровне требованием к законодательству в сфере социальной стандартизации является наличие разработанных систем социальных стандартов во всех регионах России. При этом в региональных законах о социальных стандартах должны быть предусмотрены обязательные социальные стандарты, вводимые рамочным федеральным законом и дополнительные, которые будут зависеть от экономического развития региона. Социальные стандарты, являющиеся обязательными для всех регионов, должны быть универсальными. Для этого для любого отраслевого стандарта должно быть сформулировано несколько базовых норм, которые позволят обеспечить выполнение социальным стандартом своей роли. На наш взгляд, к ним следует отнести социальные и, соответственно, финансовые нормы и нормативы, кото-

рые должны быть представлены в соответствующих законодательных актах по конкретным социальным стандартам.

Законодательные акты по социальным стандартам обязательно должны содержать в себе социальные нормы и нормативы, а также финансовые нормы и нормативы, которые являются стоимостной формой социальных нормативов и позволяют решить задачу стоимостной оценки бюджетных потребностей региона для обеспечения социального развития. Однако формирование финансовых норм и нормативов является достаточно сложной задачей. Это связано с тем, что определение необходимых бюджетных расходов с помощью социальных стандартов, выраженных на основе финансовых нормативов, в любом случае зависит от структуры и качества социальных норм и нормативов. Они всегда должны формироваться на основе комплекса социальных нормативов, для того чтобы социальный стандарт производства той или иной социальной услуги обеспечил повышение уровня жизни населения в субъектах Российской Федерации.

При этом следует отметить, что повышение качества социальных стандартов в определенной степени может достигаться за счет совершенствования методики разработки финансовых нормативов. Вместе с тем в первую очередь должен совершенствоваться порядок разработки социальных норм и нормативов, которые, как мы уже отметили, составляют непосредственную основу финансовых нормативов. Важно подчеркнуть, что при разработке социальных стандартов во всех регионах страны необходимо использовать не минимальные нормативы, а применять более расширенные нормы, ориентированные на более высокий уровень социального развития.

В связи с тем, что одним из основных направлений бюджетного планирования является переход к программно-целевому методу и бюджетированию, ориентированному на результат, на наш взгляд, наиболее эффективно система социальных стандартов может быть внедрена в бюджетную практику, если будет разработана специальная государственная программа, основными положениями которой должны являться следующие. В целом Программа по переходу к социальным стандартам представляет собой *комплекс системных мероприятий, которые необходимо осуществить для разработки и формирования состава, структуры и содержания системы социальных стандартов, а также их внедрения и эффективного использования в процессе управления социальной сферой и социальным развитием и бюджетного планирования.* При этом общей стратегической целью программы, которая должна быть достигнута, является *повышение уровня и качества жизни в Российской Федерации, а также изменение механизмов управления социальной сферой путем внедрения принципов управления результатами с использованием социальных стандартов.*

Одним из основных первоочередных программных мероприятий должна являться разработка и совершенствование законодательства в сфере социальной стандартизации. После формирования соответствующей нормативной базы социальной стандартизации необходимо осуществлять соответствующие мероприятия по внедрению системы социальных стандартов в бюджетную практику. В этой связи должны быть разработаны или переработаны социальные и финансовые нормы и нормативы в сфере социальной стандартизации, что, как уже отмечалось, является наиболее сложным и трудоемким и требую-

щим больших временных затрат процессом при разработке или совершенствовании системы социальных стандартов.

Следует подчеркнуть, что каждая система региональных стандартов должна иметь определенные общие параметры для всех регионов для обеспечения приблизительно одинакового уровня минимального социального пространства по всей стране, однако при этом обязательно учитывать специфику конкретного региона. Сформированная региональная система социальных стандартов в конкретном субъекте РФ должна быть встроена в общенациональную систему социальной стандартизации, являться ее частью.

Диссертационное исследование позволяет сделать вывод о том, что работоспособность внедряемого бюджетирования по результатам зависит от комплексности и последовательности реализации самого механизма бюджетирования (рис. 1), который должен функционировать в совокупности как институт, а не его отдельные элементы.



Рис 1. Общая схема механизма функционирования бюджетирования, ориентированного на результаты (составлена автором).

Сравнивая традиционную модель бюджетирования, используемую в России, и модель программно-целевого бюджетирования следует отметить, что основные отличия данных двух систем проявляются в процессе планирования бюджета. Исследование программного метода планирования расходов бюджета позволяет сделать выводы о том, что программный бюджет является важнейшим инструментом бюджетирования, ориентированного на результаты, его реализация должна сопровождаться разработкой и внедрением новых методов, инструментов и процедур на всех этапах бюджетного процесса.

С учетом стратегических направлений программной деятельности органов государственной власти РФ представляется необходимым определить следующие направления развития регионального бюджетного планирования расходов:

- формирование комплекса государственных программ регионов, исходя из общегосударственных и региональных приоритетов социально-экономического развития, путем концентрации расходов республиканского бюджета определенной целевой направленности в рамках одной государственной программы;
- определение среднесрочных параметров доли программных расходов в региональном бюджете путем расчета этого показателя на основе расходов по государственным программам субъекта РФ, а не только по областным целевым программам;

- формирование прозрачной и открытой системы учета элементов государственных программ региона, в которой особое место должны занять республиканские целевые программы как наиболее эффективный инструмент социально-экономических задач развития региона. При этом важно обеспечить анализ структуры элементов государственных программ и не допускать необоснованного снижения доли республиканских целевых программ. Также представляется целесообразным разработать и реализовать систему критериев отбора прочих элементов государственных программ;

- проведение анализа расходов на республиканские целевые программы в разделах классификации региональных бюджетов, по которым наблюдается низкий удельный вес таких расходов. Необходимо по мере возможности расширить сферу применения республиканских программ за счет включения в них мероприятий, на текущий момент являющихся непрограммными, то есть пересмотреть состав непрограммных расходов. Если включение отдельных элементов расходов регионального бюджета в республиканские целевые программы представляется нецелесообразным, то эти расходы в любом случае должны стать элементом государственных программ в иной форме;

- обратить особое внимание на действенность внедряемого программного принципа формирования расходов бюджетов, его участие в сохранении достигнутого уровня социальных гарантий и экономического развития региона. В диссертации подчеркнуто, что важно не просто распределять расходы по крупным направлениям, не просто установить цели, задачи, индикаторы программ, но и обеспечить контроль за реализацией программ и наглядностью измерений, которые должны обусловить программное бюджетное планирование.

Постепенное внедрение комплекса элементов бюджетирования, ориентированного на результат, будет способствовать достижению поставленных задач бюджетной реформы, а значит и повышению качества государственных и муниципальных услуг и результативности бюджетных расходов, улучшению качества жизни населения.

Таким образом, в современных условиях важнейшим направлением совершенствования системы планирования расходов является внедрение в этот процесс системы социальных стандартов, которые будут лежать в основе формирования программных социальных расходов, и станут стабильными индикаторами оценки уровня социальных расходов.

В заключении обобщаются выводы проведенного исследования, подчеркивается значение формирования системы социальных стандартов и ее применения в бюджетном планировании социальных расходов условиях бюджетирования, ориентированного на результаты.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. Дзанкисова И.Х. Бюджетирование и его ориентированность на результат. // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – №2. – 0,3 п.л.

2. **Дзанкисова И.Х.** Методология бюджетного планирования и его методическое обеспечение // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. – 2011. – №4. – 0,5 п.л.

3. **Дзанкисова И.Х.** Особенности планирования расходов бюджета в условиях реформирования бюджетного процесса // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. – 2012. – №1. – 0,75 п.л.

Другие публикации:

4. **Дзанкисова И.Х.** Местные бюджеты в бюджетной системе России // Сборник тезисов докладов конференции экономического факультета по итогам НИР за 1997–1998 гг. Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. Владикавказ: Изд-во СОГУ, 1998. – 0,4 п.л.

5. **Дзанкисова И.Х., Тиникашвили Т.Ш.** Особенности формирования и функционирования финансовой системы субъекта РФ // Экономические реформы в России: практика, результаты, проблемы. Сборник научных трудов. Владикавказ: Изд-во СОГУ, 2000. – 1,6 п.л / 1,0 п.л.

6. **Дзанкисова И.Х., Тиникашвили Т.Ш.** Проблемы использования финансовых потоков субъекта РФ // Многофакторная основа экономического развития: тенденции, решения, проблемы. Сборник научных трудов. Владикавказ: Изд-во СОГУ, 2002. – 0,8 п.л./0,6 п.л.

7. **Дзанкисова И.Х.** О системе минимальных государственных социальных стандартов // Труды молодых ученых. – №1. – 2003. Северо-Кавказский горно-металлургический институт (ГТУ). Владикавказ: Изд-во «Терек», 2003. – 0,5 п.л.

8. **Дзанкисова И.Х.** Проблемы использования государственных минимальных социальных стандартов в бюджетной практике // Экономическое развитие: выбор направлений и методов осуществления. Сборник научных трудов. Владикавказ: Изд-во СОГУ, 2003. – 0,5 п.л.

9. **Дзанкисова И.Х.** Теоретические аспекты применения социального нормирования в региональном бюджетном планировании // Проблемы и пути активизации экономического роста в условиях региона. Сборник научных трудов. Владикавказ: Изд-во СОГУ, 2006. – 0,4 п.л.

10. **Дзанкисова И.Х.** Некоторые вопросы финансовых отношений в социальной сфере // Вестник ВИЭУП. Владикавказ. ИПЦ СОИГСИ им. В.И. Абаева. – 2007. №4. – 0,3 п.л.

11. **Дзанкисова И.Х.** Вопросы финансирования расходов бюджета в рамках внедрения бюджетирования ориентированного на результат // Факторы стабилизации региональной экономики. Сборник научных трудов. Владикавказский Научный Центр РАН и Правительства РСО-Алании. Владикавказ. Изд-во «Терек». 2007. – 0,3 п.л.

12. **Дзанкисова И.Х.** Финансирование бюджетных услуг в условиях реформирования бюджетного процесса // Региональные проблемы экономической науки: Сборник научных трудов. Владикавказский Научный Центр РАН и Правительства РСО-Алании. Владикавказ. Изд-во ВНИЦ РАН. 2008. – 0,3 п.л.

13. **Дзанкисова И.Х.** Проблемы бюджетного планирования на муниципальном уровне // Вестник ВИЭУП. Владикавказ. ИПЦ СОИГСИ им. В.И. Абаева. – 2010. – №9. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 28.09.2012. Усл. п.л. 1,4. Тираж 130 экз. Заказ № 161.
Издательство Северо-Осетинского государственного университета имени
К. Л. Хетагурова, 362025. г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46.

